

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68802>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

ARNOLD GODFROIJ

## Marktwerving en solidariteit in de volkshuisvesting

### HET PROBLEEM

Woningcorporaties zijn voortgekomen uit bepaalde patronen van solidariteit. Omdat het op het gebied van de huisvesting voor een deel van de bevolking moeilijk of onmogelijk was – en is – om via de vrije markt aan een behoorlijk huis te komen, zijn sinds het midden van de negentiende eeuw initiatieven ontplooid om huizen voor hen te bouwen en via allerlei instrumenten te bereiken dat de netto woonlasten verlaagd zouden kunnen worden en dus de toegang verbeterd. Aanvankelijk ging het vrijwel alleen om huurwoningen, later werd ook ondersteuning verleend bij het verwerven van koopwoningen. Bij die instrumenten gaat het deels om overheidsbijdragen, deels om middelen die de corporaties zelf inzetten. We moeten hierbij denken aan:

- Verlagen of beperken van de bouwkosten, bijvoorbeeld door een aangepast ontwerp van de woning;
- Overheidssubsidie op de bouwkosten;
- Overheidssubsidie op de huurkosten in de vorm van huursubsidie, recent vervangen door de huurtoeslag;
- Het laag houden van de huur door het niet doorberekenen van alle exploitatiekosten in de huur (de zogenaamde ‘onrendabele top’ die de corporatie afschrijft op het eigen vermogen);
- Subsidie op de koopsom van een woning;
- Fiscale compensatie (aftrek) voor de rentelasten van de hypotheek.

In alle gevallen worden woningen toegankelijk gemaakt door het verlagen van de netto woonlasten, die zouden ontstaan indien de prijsvorming marktconform zou zijn. Daarom definieer ik 'solidariteit in de volkshuisvesting' als het toegankelijk maken van woonobjecten door het op niet-marktconforme wijze verlagen van de netto woonlasten voor individuen of groepen die zonder die verlaging niet in staat zouden zijn een behoorlijke woning te verkrijgen. In deze omschrijving is de implicatie opgenomen dat de werking van de markt tot gevolg heeft dat groepen in de bevolking niet in staat zijn tegen een betaalbare prijs een acceptabele woning te vinden. Kort gezegd is solidariteit dus het antwoord op marktfalen.

Wanneer binnen het domein van de volkshuisvesting een beweging in gang gezet wordt om meer marktwerking toe te staan – en dat is reeds geruime tijd het geval – zou dus de conclusie getrokken kunnen worden dat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de solidariteit die kennelijk nodig is om mensen aan een acceptabele woning te helpen. Voor die conclusie getrokken mag worden is het echter noodzakelijk de onderliggende redenering en de werkzame mechanismen nog eens tegen het licht te houden. Oftewel: een nadere analyse zou tot een andere conclusie kunnen leiden. En dat is ook wat ik de lezer in het vooruitzicht kan stellen: ik trek de conclusie dat de gangbare maatregelen die bedoeld zijn om vorm te geven aan solidariteit, contraproductief zijn. Een andere aanpak is gewenst.

#### DE WONINGMARKT, DE WONING- CORPORATIES EN DE OVERHEID

Eind 2006 stonden er in Nederland ongeveer 6,9 miljoen woonhuizen. Daarvan waren 54 procent koopwoningen en 46 procent huurwoningen; 2,4 miljoen woningen (35 procent van het totale woningbestand) werden verhuurd door ruim 500 woningcorporaties, ook wel 'toegelaten instellingen' genoemd.

De eerste woningbouwcorporatie werd opgericht in 1851 in Arnhem: de 'Vereniging tot het verschaffen van geschikte woningen aan de arbeidende klasse' te Arnhem. Er werden 134 woningen gebouwd met een woonoppervlak van ruim 25 m<sup>2</sup>. De weekhuur bedroeg zo'n 1,20 gulden en er woonden gemiddeld 4 personen in een woning.<sup>1</sup> Tussen 1851 en 1901 (jaar van invoering van de Woningwet) werden er ongeveer 40 woningbouwverenigingen en gemeentelijke woningbedrijven opgericht, veelal door notabelen. De Woningwet heeft forse overheidsbemoeienis mogelijk gemaakt. Dat was geen overbodige luxe, want de woonomstandigheden van grote delen van de toen nog niet zo omvangrijke Nederlandse bevolking waren ronduit slecht. De wet heeft een flinke stimulans opgeleverd voor het oprichten van woningbouwverenigingen, die op grond van de wet geldleningen konden krijgen voor het bouwen van woningen. Zo waren er in 1920 niet minder dan 1350 woningcorporaties met een bezit van gemiddeld 56 woningen.<sup>2</sup> Het aantal corporaties is sindsdien door schaalvergroting en fusie constant gedaald. In 2006 waren het er nog 508. Gemeentelijke woningbedrijven zijn altijd in de minderheid geweest: er zijn er momenteel nog 18. Tussen 1901 en 1940 werden er in Nederland 1 miljoen woningwetwoningen gebouwd. In 1986 was het bezit van de woningcorporaties uitgegroeid tot 1,6 miljoen woningen, in 2006 tot 2,4 miljoen. Na 1930 waren de meeste corporaties aangesloten bij de Nationale Woningraad (op algemene grondslag) of bij het Nationaal Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting. In 1998 zijn deze koepels opgegaan in Aedes.

Hoewel woningcorporaties dus overwegend als particulier initiatief van de grond zijn gekomen, heeft de overheid zowel door financiële ondersteuning als door regelgeving gedurende de gehele 20ste eeuw een forse greep op de ontwikkelingen gehad. Zeker na de Tweede Wereldoorlog was dat het geval. In de Tweede Wereldoorlog waren immers veel woningen verwoest en de situatie was direct na

de oorlog nijpend. Daarom was een krachtige en gecentraliseerde aanpak van de problemen nodig. Dit had tot gevolg dat de corporaties tot de jaren '70 feitelijk als private uitvoeringsorganisaties van centraal overheidsbeleid hebben gefunctioneerd. Vanaf het midden van de jaren '70 werd echter weer een proces van verzelfstandiging in gang gezet, mede in relatie tot een voorzichtige politiek van liberalisering van de woningmarkt. Na publicatie van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen* van staatssecretaris Heerma werd de verzelfstandiging verder doorgezet.<sup>3</sup> De strakke overheidssturing werd niet meer als doelmatig gezien. Men probeerde te komen tot een meer marktgericht functioneren van de corporaties, en vooral ook tot een betere aansluiting bij de behoeften van regionale en lokale markten, grotere slagvaardigheid en verkleining van de financiële betrokkenheid van het Rijk bij de volkshuisvesting. Met behulp van vijf instrumenten werd daarna aan de verzelfstandiging (dat was het toch, ondanks het feit dat het grotendeels reeds private organisaties waren) vorm gegeven:

- Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw), bedoeld als garantie-instituut voor het aangaan van leningen op de kapitaalmarkt;
- Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), bedoeld als hulpstructuur bij het saneren van corporaties met ernstige financiële problemen;
- Het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS), een regeling om nog bestaande subsidies te decentraliseren naar de gemeenten;
- De Wet Balansverkorting, beter bekend onder de naam 'bruteringswet', bedoeld om een einde te maken aan de omvangrijke financiële banden tussen het Rijk en de corporaties. Het kwam erop neer dat de enorme geldstromen over en weer (subsidies en terugbetaling van verplichtingen uit leningen) tegen elkaar werden weggestreept;

- Het Besluit Beheer Sociale Huursector (B B S H, 1993), waarin de eisen omschreven zijn waaraan corporaties moeten voldoen om als ‘toegelaten instelling’ te worden erkend. Het doel van deze regeling was garanties te creëren dat de verzelfstandigde corporaties inderdaad hun sociale doelstelling centraal zouden blijven stellen, namelijk te voorzien in de huisvestingsbehoefte van personen die dat op de vrije woningmarkt niet zelfstandig kunnen realiseren.

In het B B S H werden vier prestatievelen omschreven:

- Het beschikbaar stellen van geschikte woonruimte aan de doelgroep, dus de mensen die hoofdzakelijk vanwege financiële redenen niet zelfstandig een woonruimte kunnen vinden;
- Zorgen voor financiële continuïteit: een vanzelfsprekende conditie om de maatschappelijke functie te kunnen blijven vervullen, maar zeker geen doelstelling op zich. Met andere woorden: financieel rendement staat in dienst van de sociale doestelling;
- Duurzame kwaliteit van het woningbezit: eveneens te zien als een conditie voor het duurzaam kunnen realiseren van de maatschappelijke kerntaak;
- Het vormgeven aan adequate bewonersparticipatie: om te voorkomen dat de bewoners geen invloed zouden kunnen hebben op iets zo wezenlijks als hun woonsituatie.

Er wordt in het B B S H uitgebreid ingegaan op de bestuurlijke en administratieve eisen waar een corporatie aan moet voldoen. Dit heeft onder meer betrekking op het opstellen van jaarplannen, de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, alsmede de instelling van een intern toezichthoudend orgaan.

## BEDRIJFSMATIG WERKEN EN DE SOCIALE DOELSTELLING

In de jaren na de invoering van het BBSH moesten veel corporaties wennen aan het idee dat ze voortaan een zelfstandig bedrijf waren in plaats van een uitvoerend verlengstuk van het ministerie van Volkshuisvesting. Er werd dan ook overal in het hele land buitengewoon veel energie gestoken in het op orde brengen van de bestuurlijke en bedrijfsmatige condities die in het BBSH waren omschreven, waaronder vooral de relatie tussen het bestuur, de directie en het toezichthoudend orgaan, maar ook de bedrijfsprocessen, de informatievoorziening en de verantwoording. Er werd veel gediscussieerd over de vraag hoever het 'bedrijfsmatige' denken en handelen zouden moeten gaan, en hoe zich dat verhoudt tot het samenspel met de lokale overheid. Als zelfstandig 'bedrijf' zou de corporatie immers haar eigen beleid moeten kunnen voeren en eigen beslissingen moeten kunnen nemen, maar dit moest wel op een of andere manier passen in het volkshuisvestingsbeleid van de gemeenten, waarvan de corporaties afhankelijk waren voor het verwerven van bouwlocaties en het krijgen van bouwvergunningen. Ook begonnen corporaties zich de vraag te stellen, in hoeverre zij uit een oogpunt van concurrentie met andere corporaties dan wel projectontwikkelaars grondposities zouden moeten gaan innemen, en de vraag hoever zij zouden moeten gaan met het beleggen in aandelen teneinde (hopelijk) een hoger rendement op het vermogen te halen. De antwoorden op deze vragen waren zeker niet uniform, hetgeen geleid heeft tot flinke discussies zowel binnen de sector als in de politiek.

Buiten de corporaties werd het debat over rol en positie van de corporaties met veel energie en soms gedruis opgepakt, omdat de ontwikkelingen in de sector zich in aanzienlijke mate aan de greep van de Rijksoverheid hadden ontworsteld, maar toch sterke raakvlakken vertoonden

met andere terreinen van overheidsbeleid, zoals de armoedebestrijding, vraagstukken rond etniciteit en segregatie, bouwtechnische en veiligheidsvraagstukken en bestuur, toezicht en maatschappelijke verantwoording. Ook waren er enkele incidenten die aantoonde dat discutabel beleid het voortbestaan van de corporatie direct in gevaar kon brengen. Hierbij speelde op de achtergrond voortdurend de gedachte mee dat het toch om enorme geldbedragen ging, die weliswaar niet 'van de overheid' waren, maar evenmin als private vermogens konden worden gezien en dus onderwerp dienden te zijn van publieke discussie en verantwoording.

In politieke kringen waren er groepen die voortdurend hamerden op de noodzaak van een strakkere regie van de overheid, strengere eisen en controle, en garanties dat de inmiddels 'maatschappelijke ondernemingen' genoemde corporaties niet teveel als (commerciële) ondernemingen zouden gaan functioneren, maar primair als publieke instituten met een sociale doelstelling. Uiteindelijk ging het om de vraag of de doelgroep eigenlijk nog wel centraal stond dan wel het vermogensbeheer.

Er ontstond niet alleen een debat tussen degenen die meer 'publiek' en diegenen die meer 'bedrijfsmatig' dachten, maar ook over de vraag of men eigenlijk uit zou moeten gaan van een 'twee-velden-theorie' of van een 'drie-velden-theorie'. De twee-velden-theorie gaat uit van een min of meer heldere tegenstelling tussen publiek en privaat. Het antwoord op de vraag 'Van wie is de corporatie?' luidt dan meestal dat het om publiek geld gaat, en dat de overheid dus de regie en de controle in handen moet hebben. Een kleine minderheid zou binnen deze tweedeling kiezen voor een private invulling van de kerntaak, aangevuld met financiële correctie-instrumenten voor die burgers die binnen deze marktbenadering in de knel zouden komen. De drie-velden-theorie gaat ervan uit dat er tussen overheid en markt nog een derde veld bestaat: dat van het maatschappelijk initiatief of burgerinitiatief. Stichtingen



en verenigingen zijn de institutionele vormen waarbinnen dit initiatief gestalte kan krijgen. Het zou in deze opvatting grote schade toebrengen aan het maatschappelijk weefsel, als dit burgerinitiatief geannexeerd werd door een bureaucratisch denkende overheid of door commercieel denkende marktpartijen. En belangrijke maatschappelijke functies zouden eenvoudig niet meer adequaat vervuld kunnen worden. Binnen het drie-velden-denken is het concept van de maatschappelijke onderneming ontwikkeld. Daar wordt onder verstaan een niet-commercieel werkende onderneming, die op afstand staat van de overheid, maar wel belangrijke maatschappelijke functies vervult, bijvoorbeeld op het vlak van zorg, onderwijs, huisvesting en dergelijke.<sup>4</sup>

#### DE MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING

Omdat woningcorporaties overwegend uit het particulier initiatief waren voortgekomen, lag het niet in de rede om ze een status als zelfstandig bestuursorgaan of iets dergelijks te geven, want dat zou juist geheel tegen de gekozen beleidslijn van verzelfstandiging ingaan. De gedachte dat het om veel publiek geld gaat en dat de sociale doelstelling voorop staat, leidde van de andere kant tot de breed gedragen overtuiging dat ze toch niet teveel op gewone ondernemingen moesten gaan lijken. Daarom werd het concept van de maatschappelijke onderneming in brede kring omarmd als een soort mantra die de hybride positie van onder meer de woningcorporaties zou kunnen legitimeren: de maatschappelijke onderneming moet uiteraard bedrijfsmatig goed in elkaar zitten en financieel gezond zijn, maar niet om aandeelhouders te plezieren, doch om de maatschappelijke functie optimaal te kunnen vervullen. Verder werd veel aandacht besteed aan de bestuurlijke en administratieve condities.

Maar het debat over het meningsverschil verschoof hiermee alleen maar naar een ander niveau, en mondde

niet uit in een helder antwoord op de vraag of de corporaties nu wel of niet primair (zij het op afstand) door de overheid aangestuurd en gecontroleerd zouden moeten worden. Het debat werd bovendien gecompliceerder toen in februari 1997 het rapport van de Commissie-Cohen *Overheid en Markt* verscheen.<sup>5</sup> Daarin werd vooral het vraagstuk behandeld van verstoring van zuivere concurrentieverhoudingen, die het gevolg is van min of meer commerciële activiteiten van overheidsorganisaties of andere organisaties in het publieke domein, die immers door hun andere (lees: voordeliger) financieringsstructuren de marktpartijen in het nadeel zouden kunnen brengen.

Binnen het 'twee-velden'-denken redenerend zou binnen de uitgangspunten van dit rapport toch een duidelijke keuze gemaakt moeten kunnen worden. De primaire functie zou scherp als publiek- dan wel als marktgericht gedefinieerd moeten worden, met alle implicaties van dien. In het 'drie-velden-denken' zou ruimte moeten zijn voor maatschappelijke ondernemingen die juist vanwege hun sociale taak niet-marktconform zouden moeten opereren, maar uiteraard verder wel als bedrijf gerund zouden moeten worden. Dit stelt dan bijzondere eisen aan de *governance*-structuur, omdat men immers vormen en procedures moet zien te vinden voor de sturing en verantwoording, die geen geweld doen aan het bedrijfsmatige karakter van de onderneming, maar wel een alternatief bieden voor het ontbreken van de controle-instantie die 'aandeelhouder' heet. Een verwant probleem betreft de positie en relatieve invloed (zeggenschap, controlemogelijkheden) van de marktpartij die 'klant' of 'huurder' heet en de vertegenwoordiger van het maatschappelijk belang die 'overheid' zou kunnen heten. Dit blijkt verderop nog van groot belang te zijn, want het maakt heel wat uit of je de corporatie primair ziet als een maatschappelijke onderneming of als een klantgerichte onderneming.

Het is nu wel duidelijk dat er heel wat fundamentele – welhaast paradigmatische – tegenstellingen zitten in de verschillende posities die men in het debat over de maatschappelijke onderneming kan innemen. Dat kan leiden tot misverstanden bij elk begrip dat men in de mond neemt. Begrippen krijgen gemakkelijk een ideologische lading, zodat zelfs niet meer op een meer analytische manier gekeken kan worden naar de inhoud ervan. Het begrip ‘marktwerking’ kan zodoende een metafoor worden voor een fundamentele tegenstelling tussen uitbuiters en uitgebuiten, in plaats van een begrip dat verwijst naar efficiënte transacties waar vragers en aanbieders uiteindelijk het meeste profijt van hebben.

Wanneer we wat nuchterder naar de corporaties kijken, dan zien we bijvoorbeeld dat de corporatie *juist* om de maatschappelijke of klantgerichte functies optimaal te kunnen vervullen, op vele markten optimaal bedrijfsmatig moet weten te opereren. Niemand zal betwisten dat de corporatie op de arbeidsmarkt concurrerend moet zijn om goed personeel binnen te halen. Omgekeerd zou het kritiek opleveren als men op die markt voor Sinterklaas ging spelen. Zo zal de corporatie ook bij het gunnen van bouwen onderhoudsopdrachten aan bouwbedrijven, installatiebedrijven en dergelijke de marktwetten moeten volgen om het belang van haar klanten te kunnen dienen en geen geld over de balk te gooien. Ook in de richting van de gemeenten zal de corporatie competitief en slim moeten opereren om onderdelen van locaties en bouwcontingenten in de wacht te kunnen slepen en mooie projecten te kunnen realiseren. Op financieel vlak geldt hetzelfde: de corporatie zal goede leningen bij de bank moeten zien af te sluiten om haar vermogen optimaal te laten renderen. Maar we komen nu van lieverlee wel op een terrein waar sommige partijen erg kritisch beginnen te worden, namelijk wanneer het gaat om het op bedrijfsmatige wijze voeren van

een beleggings- en *treasury*-beleid. Dan staat immers het financiële rendement centraal. Hetzelfde geldt voor het strategisch voorraadbeleid: het is voor de corporatie vaak lastig om duidelijk te maken dat goed bewoonbare huizen worden afgestoten, omdat zij moet zorgen dat op de lange termijn de woningvoorraad evenwichtig is en aansluit bij de behoeften van de markt (bevolking). Ten slotte is het klassieke punt van discussie, waarin de richtingenstrijd goed zichtbaar wordt: het huurbeleid. Van de ene kant wordt altijd en overal weer bepleit dat de corporatie de huren zo laag mogelijk moet houden, bijvoorbeeld hooguit inflatievolgend, terwijl van de andere kant het argument wordt gebruikt dat te lage huren de solvabiliteit uithollen en dus niet verantwoord zijn.

De identiteit van de maatschappelijke onderneming is nog steeds niet helder, en daarom zijn de beoordelingscriteria nog steeds niet helder. Zo blijven er voorstanders van een primair sociale benadering, die weinig op hebben met het voortschrijdende bedrijfsmatige denken in de volkshuisvesting, en die bezorgd zijn dat dit denken de oriëntatie op de doelgroep zal verdringen en daarmee de bestaansgrond van de woningcorporaties zal ondermijnen. Anderen menen juist dat woningcorporaties primair als een bedrijf gerund moeten worden, dat rendement en waardecreatie voorop staat, en dat strategisch management weinig verschilt van dat in gewone ondernemingen, afgezien van het feit dat er nog geen aandeelhouders zijn.<sup>6</sup> Maar zelfs dat zou kunnen veranderen. Omdat de keuze tussen de twee paradigma's niet gemaakt wordt of kan worden, heeft het debat zich in hoge mate geconcentreerd op het *governance*-vraagstuk: hoe spaar je de kool van de sociale doelstelling en de geit van de marktgerichtheid door de rollen van allerlei organen en procedures aan te scherpen?

Er wordt nu al vanaf het eind van de jaren negentig – en niet alleen binnen de volkshuisvesting – een breed debat gevoerd over het *governance*-vraagstuk, wat uiteindelijk uitmondt in het aanvaarden van sectorbrede ‘governance codes’, in deze sector de *Aedescode*.<sup>7</sup> Goede *governance* wordt gezien als conditie om te komen tot een goed maatschappelijk rendement en als middel om dat zo goed mogelijk zichtbaar te maken. Uit die filosofie is ook een visitatiesysteem voortgekomen, op dit moment uitgevoerd door de stichting Raeflex, dat erop gericht is het maatschappelijk rendement en de daarop gerichte bedrijfs- en besturingsprocessen volgens min of meer algemeen aanvaarde criteria zichtbaar te maken. Eind 2006 is besloten dat corporaties zich hier binnenkort verplicht regelmatig aan dienen te onderwerpen. Het eerder beschreven debat over de verhouding tussen maatschappelijke oriëntatie en ondernemen wordt uiteraard binnen het visitatiesysteem ook weer niet opgelost. Hooguit komen de implicaties nu scherper aan het licht. Het zal niet verbazen dat ook het visitatiesysteem zelf weer onderwerp van debat wordt.

Nu kan men dit alles zien als voortgaande professionalisering van het bestuur, het toezicht en de verantwoording in een institutioneel veld dat nu eenmaal niet vanuit aandeelhoudersbelangen maar vanuit doelgroepbelangen beoordeeld dient te worden. Zonder het nut van dit debat in twijfel te willen trekken, meen ik toch te moeten vaststellen dat door deze focus op besturing en toezicht het eigenlijke vraagstuk een beetje uit beeld verdwijnt. Dat betreft de vraag in welke mate en op welke gronden er überhaupt voorzieningen nodig zijn om op dit terrein een institutioneel antwoord te geven op de behoefte aan solidariteit. Dat zou immers ook licht kunnen werpen op de oplossingsmogelijkheden.

In het debat over de maatschappelijke functie van corporaties heeft zich nog een belangrijke ontwikkeling voorgedaan, namelijk een verbreding van de omschrijving van de kerntaken, in concreto de prestatievelden van het BBSH. De vier oorspronkelijke prestatievelden hadden stuk voor stuk direct te maken met de kerntaak: het 'verhuren van woningen'. In 1997 werd daar het prestatieveld 'leefbare omgeving' aan toegevoegd, en in 2001 'wonen en zorg'. Aandacht voor een leefbare omgeving heeft betrekking op veiligheid, de mobiliteit om de woning, de aantrekkelijkheid van de omgeving en dergelijke. Dit is de erkenning dat de verantwoordelijkheid van de corporatie niet ophoudt bij de perceelgrens. Het begrip leefbaarheid munt niet uit door duidelijkheid, maar dat hoeft op zich niet bezwaarlijk te zijn. Vast staat dat de woningcorporatie verder moet kijken dan de woning zelf en er een invulling aan moet geven. Wonen en zorg heeft betrekking op het beschikbaar stellen (verhuren, beheren, e.d.) van onroerend goed ten behoeve van (klanten van) zorginstellingen, maar ook het aanpassen van gewone woningen om zorgbehoevende bewoners zo lang mogelijk in hun eigen huis te kunnen laten wonen. De gedachte hierachter is dat in vele voorzieningen het wonen en het ontvangen van zorg heel dicht bij elkaar liggen, maar dat de zorgverzekeringswetten alleen bedoeld zijn om de zorg te financieren, niet het wonen.

Het ligt dus voor de hand het wonen en de zorg administratief en financieel zoveel mogelijk te scheiden, waardoor het ook gemakkelijker wordt woonvoorzieningen in allerlei gradaties van eenvoud tot luxe te koppelen met de zorg; zolang de kosten van het wonen maar niet drukken op de zorgbudgetten. Op dit gebied gebeurt al veel, maar mede met het oog op de beheersing van de zorgkosten heeft de overheid de corporaties verplicht daar expliciet en geloofwaardig beleid voor te ontwikkelen. Wat voor ons betoog van belang is, is de verbreding van de prestatievelden van

woningcorporaties als zodanig. Dit wordt nog eens onderstreept door de *Nota Wonen* (2000),<sup>8</sup> waarin het werkterrein van corporaties wordt omschreven met de begrippen 'wonen, woondiensten en woonmilieus'.

Maar er is meer aan de hand. In het debat over de identiteit van de maatschappelijke onderneming zijn zoals gezegd ruwweg twee posities te onderscheiden: het accent op maatschappelijk rendement respectievelijk op ondernemen. Waar het maatschappelijk rendement centraal wordt gesteld, ontstaat de neiging dit toch vooral zichtbaar te maken met projecten op het gebied van leefbaarheid, wonen en zorg, en verder alles wat buurten en wijken tot aantrekkelijk woonmilieu maakt. Als dat betekent dat er een *Kulturhus*, een vestiging van de Thuiszorg, sportvoorzieningen, een school of een winkelcentrum ondersteund of gefinancierd zou moeten worden, wat weerhoudt de corporatie er dan van om dat te doen? Al die dingen gebeuren met verwijzing naar leefbaarheid en maatschappelijk rendement. Waar het ondernemen centraal wordt gesteld, doen corporaties hetzelfde, alleen wordt dan iets anders gekeken naar de factor 'rendement', dan is het oppakken van deze uitdagingen een kwestie van ondernemen. Wat zich eigenlijk aan het voltrekken is, is een verschuiving van het belang van de huurder/bewoner naar een 'maatschappelijk belang'. Woningcorporaties worden als de meest logische partner van zorginstellingen gezien om 'de stenen' te financieren, in ieder geval voor zover de wooncomponent daarvan dominant is. Maar ook de stenen van vele andere soorten voorzieningen komen in beeld, en dat is goed uit te leggen, ook al heeft het nog maar in de verte te maken met het wonen.

Behalve het maatschappelijk rendement en het kunnen of willen ondernemen speelt hier ongetwijfeld een ander belangrijk motief een rol: het zinvol aanwenden van het vele geld dat er is. Het is een feit, dat vele corporaties de laatste jaren in een vermogenspositie terecht zijn gekomen die vanuit solvabiliteitsoverwegingen riant te noemen is,

maar die in het licht van de maatschappelijke functie van de corporatie vooral een probleem is. Dat heet in de terminologie van het Centraal Fonds Volkshuisvesting 'vermogensovermaat': gegeven het voorgenomen beleid en de in te calculeren risico's heeft de corporatie (aanzienlijk) meer geld dan nodig is. Er wordt van de sector gevraagd daar maatschappelijk nuttige voorzieningen mee te financieren die in beginsel iets te maken hebben met wonen. In het publieke debat overheerst bovendien het beeld dat de corporaties er te weinig mee doen. Het is in de ogen van het corporatiebestuur natuurlijk interessanter om bij te dragen aan de financiering van een lokaal winkelcentrum of een school, dan op zeker moment geconfronteerd te worden met de afroaming van de vermogensovermaat. Dat is nog niet zover, maar er wordt zoveel over gesproken, dat men niet vreemd staat te kijken als het gebeurt.

#### BEDENKINGEN BIJ DE TAAKVERBREIDING

Deze bestedingen van het corporatievermogen worden in het algemeen met instemming begroet, maar er zijn toch wel bedenkingen tegenin te brengen. Een eerste bedenking zou kunnen zijn dat het niet zonder meer past in de missie en taak van woningcorporaties. Zeker in relatie tot haar historie kan het bieden van een behoorlijke woning of woonoplossing aan burgers die zelf op de vrije markt niet slagen, als kerntaak worden gezien. Wanneer het over wonen in relatie tot zorg gaat, past dit nog wel in de missie. Echter, wanneer het gaat over een sportcentrum, een school of een winkelcentrum, dan raakt men steeds verder van de kerntaak verwijderd. Ook uit een oogpunt van transparant overheidsbeleid is er wel een kanttekening bij te plaatsen. Schoolbudgetten, subsidiebesluiten voor sportvoorzieningen en dergelijke maken deel uit van overheidsbegrotingen. Als het om duidelijk publieke voorzieningen gaat, is het logisch dat *die* budgetten daarvoor wor-



den aangewend en niet die van de sector volkshuisvesting. Als het argument is dat de beschikbare budgetten niet toereikend zijn voor wat nodig is, zou het logisch zijn die budgetten zelf te herzien. Een argument ten gunste van de taakverbreding zou kunnen zijn dat de voorzieningen maatschappelijk rendement opleveren, en dat dat een financieringsvorm rechtvaardigt die voordeliger uitpakt dan een lening bij de bank. In dat geval treedt de woningcorporatie eigenlijk op als een bank met niet-marktconforme tarieven, hetgeen als concurrentievervalsing gezien kan worden. Hoewel ik bedenkingen heb tegen het dichotome denken in het rapport *Overheid en markt*, lijkt het uitgangspunt toch wel steekhoudend, dat als de overheid voorzieningen laat ontwikkelen en leveren door externe partijen, dat dan een *level playing field* moet worden nagestreefd voor alle externe partijen die daarvoor in aanmerking komen. Dat zou inhouden dat een woningcorporatie niet onder de marktprijs financieringen moet aanbieden voor voorzieningen die buiten haar eigen taakgebied liggen.

Kortom, de verbreding van de taakopvatting van woningcorporaties kan drie bedenkelijke gevolgen hebben:

- grensvervaging tussen beleidsgebieden en daardoor vervaging van financieringsstromen in het publieke domein;
- verwijdering van de kerntaak van woningcorporaties, wat ook leidt tot gebrek aan transparantie;
- niet-marktconforme financiering van voorzieningen buiten het eigen kerndomein, wat de corporatie op het hellend vlak van marktverstoring brengt.

De reden dat het allemaal gebeurt, is uiteindelijk de vermogensovermaat. Men zou zich dan ook moeten afvragen of de vermogensovermaat niet beter afgevlakt zou kunnen worden door het geld te steken in projecten die de woningmarkt toegankelijker maken voor starters en mensen die de dure woningen niet kunnen betalen. Dat zou een weg

zijn om de oorspronkelijke solidariteitsfunctie weer een eigentijdse invulling te geven. Hoe dat kan wordt in het onderstaande verder uitgewerkt.

#### DE WONINGMARKT VRAAGT ZELF EEN GROTE FINANCIËLE IMPULS

In het voorgaande is geschetst dat de roep om solidariteit op het terrein van de volkshuisvesting het gevolg is van het feit dat het marktmechanisme niet voldoende werkt om iedere burger aan een adequate en betaalbare woning te helpen. 35 Procent van de woningen in Nederland wordt verhuurd door woningcorporaties, die bedoeld zijn om dat euvel te verhelpen. En dat is nog niet voldoende om de burgers te helpen die niet zelfstandig in staat zijn op de vrije markt een acceptabele en betaalbare woning te vinden. De wachttijden voor corporatiewoningen zijn zeer lang (vele jaren), en ook aspirant-kopers, vooral starters, komen op de vrije woningmarkt moeilijk aan de bak. Volgens een onderzoek van Maurice de Hond (View/Ture) eind 2006 wil 72 procent van de Nederlanders een eigen woning hebben. Ruim 1 miljoen van de huidige huurders zouden hun eigen woning willen kopen als de woonlasten per saldo gelijk zouden blijven. Ook van de starters wil 70 procent een eigen woning.<sup>9</sup> Het verschil met het feitelijke percentage van 54 procent eigen woningbezitters is groot. De oorzaak is evident: er zijn te weinig betaalbare woningen. Woningcorporaties kunnen hun vermogens aanwenden om iets aan dit probleem te doen: betaalbare woningen toevoegen aan de voorraad, wat vanouds hun kerntaak is. En daar kunnen ze hun hele vermogensovermaat in kwijt, want de opgave is enorm.

De fundamentele vraag is echter deze: moeten corporaties op steeds grotere schaal woningen bouwen die op de vrije markt niet gebouwd worden, en ze vervolgens kunstmatig betaalbaar houden en toegankelijk maken? Moeten

de corporaties dus voor een steeds groter deel van de bevolking correcties maken op een marktmechanisme dat kennelijk niet werkt? Moeten de woningcorporaties een nog groter aandeel in de Nederlandse woningvoorraad voor hun rekening gaan nemen? Concreter: moet dat percentage van 35 procent sociale huisvesting worden opgeschroefd tot 38 procent, 40 procent, 45 procent? Of moet het perspectief zijn dat de corporaties hun vermogen inzetten om op den duur het evenwicht tussen vraag en aanbod hersteld te krijgen, zodat steeds meer burgers zelf hun weg kunnen vinden op de woningmarkt, en het sociale deel kan krimpen tot 25 procent, 20 procent en (als voorlopig eindpunt) 15 procent?

De eerste weg leidt tot een wanverhouding tussen het aantal mensen dat afhankelijk wordt van een of andere vorm van solidariteit en het aantal mensen dat daarvan bijgevolg de kosten moet dragen. Bovendien gaat deze oplossing voorbij aan de oorzaken van het probleem. Wat ik in dit scenario zie gebeuren is, dat het feilen van het marktmechanisme steeds verder wordt versterkt. Doordat corporaties van lieverlee een steeds groter deel van de woningvoorraad in Nederland gaan beheren, neemt de afhankelijkheid van de bevolking van de sociale verhuur toe tot een nauwelijks acceptabel niveau. Vooral dat deel van de bevolking dat van oudsher tot de doelgroep gerekend wordt, komt in een bizarre positie terecht, omdat de relatie tussen hun bruto woonlasten en hun inkomen geen enkele logica meer vertoont. Verder zal op deze manier het gebrek aan doorstroming alleen maar toenemen. Het hebben van een voordelige corporatiewoning stimuleert immers niet de verhuisplannen, terwijl de veranderde inkomenspositie dat misschien wel zou rechtvaardigen. Intussen nemen de vermogens van de woningcorporaties verder toe, en gaan zij voort om dat zinvol te besteden buiten het terrein van de volkshuisvesting. Dit lijkt mij niet de juiste weg.

Wat dan wel? Het is de beste vorm van solidariteit te zorgen dat het deel van de bevolking dat van solidariteit

afhankelijk is, zo klein mogelijk is. Om dat te bereiken moet het probleem bij zijn oorzaken aangepakt worden in plaats van bij zijn symptomen. De doelstelling zou moeten zijn: het percentage van de bevolking dat aangewezen is op 'ondersteund wonen' te laten dalen van 35 procent naar 15 procent. Velen zullen denken dat dat niet kan, maar we moeten de condities bestuderen die leiden tot de vicieuze cirkel waar we nu in zitten, en sommige gevestigde ideeën loslaten. Het allerbelangrijkste is: bijdragen aan verruiming van de markt zodat de prijzen een redelijker niveau kunnen bereiken. Terwijl de corporaties als inmiddels volaalde ondernemingen bezig zijn hun beleid van vermogensconsolidatie of -groei aan te scherpen, stel ik hier voor in te zetten op verruiming van de markt en lagere prijzen. Dat kost de corporatie uiteraard vermogen, maar dat vermogen wordt weer gevoed door het aanspreken van de stille reserves, zoals we verderop zullen zien. Verruiming alleen is immers niet genoeg. De corporaties moeten ook een veel actievere rol gaan spelen in de bevordering van het eigen woningbezit, en bijdragen aan de doorstroming in een markt die nu behoorlijk verstopt zit.

#### VERRUIMING VAN DE MARKT

Kern hiervan is dat er eenvoudigweg meer huizen moeten komen. Het ligt op de weg van corporaties om te zorgen dat dat gebeurt in het goedkope en betaalbare segment. Projecten van wooneenheden voor starters en kleine huishoudens, ontworpen met fantasie en variatie, slim en eenvoudig, moeten met grotere voortvarendheid op stapel worden gezet en gerealiseerd. Sloop moet met terughoudendheid worden overwogen, want elk huis minder werkt averechts voor de verruimingsdoelstelling. Elk slooppject moet onmiddellijk worden gecompenseerd met slimme – marktverruimende – nieuwbouw. Stijging van het aantal wooneenheden lost in ieder geval van lieverlee het

probleem op dat velen niet de redelijke woonruimte kunnen bemachtigen die zij zoeken. Doordat de schaarste afneemt worden die huizen ook prijstechnisch toegankelijker. Uiteraard kost dit tijd, daarom moet zonder uitstel ingezet worden op een versnelling van de bouwproductie. Verderop ga ik in op de positieve bijdrage die afschaffing van de aftrek van de hypotheekrente heeft op de werking van de markt en op het prijsverlagende effect daarvan. Volgens sommigen heeft dat een negatief effect op de beoogde verruiming van de markt. Zo stelt het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB), dat door afschaffing van de renteaftrek het bouwvolume zal inkrimpen met een waarde van 6 miljard euro.<sup>10</sup> Het Centraal Planbureau, waarop het EIB zich in zijn rapport baseert, vermeldt echter niet een teruggang in het bouwvolume, maar in het percentage van het inkomen dat de burgers besteden aan wonen, een daling van tussen de 3 en 11 procent.<sup>11</sup> Omdat het EIB veronderstelt dat de bouwkosten niet omlaag kunnen, wordt dat vertaald in de stelling dat het bouwvolume omlaag gaat. Deze stelling is aanvechtbaar, omdat volgens het Nederlands Bouw Calculatie Instituut (NCBI) in het algemeen veel te veel ruimte zit in bouwbegrotingen. Gemiddeld zou een verlaging van de aanneemsom van 18,75 procent mogelijk moeten zijn!<sup>12</sup> Mijn stelling is dus dat het bouwvolume kan stijgen, terwijl de prijzen van bestaande woningen en van nieuwbouw omlaag kunnen.

#### VERLAGING VAN DE PRIJZEN VOOR WONEN

Verruiming van de markt, dus veel bouwen, is een eerste vereiste om de spanning uit de markt te krijgen en tot een betaalbaar prijsniveau te komen. De huizenprijzen stijgen niet omdat de bouwkosten stijgen, maar de bouwkosten stijgen omdat de prijzen van bestaande woningen steeds maar stijgen. Een groter volume leidt via twee kanten tot lagere prijzen: langs de weg van de schaalvoordelen en

langs de weg van lagere marktprijzen. Dit geldt zowel voor koopwoningen als voor huurwoningen.

Verder moeten woningcorporaties zoals elke andere onderneming zelf hun *cost drivers* stuk voor stuk tegen het licht houden om na te gaan waar de kosten kunnen worden teruggeschroefd. Experimenten met 'eigen opdrachtgeverschap' hebben aangetoond dat fors bespaard kan worden op de kosten van projectontwikkeling. Projectontwikkeling door de corporatie zelf en samen met de toekomstige klant kan de kosten drukken. Corporaties zien projectontwikkeling vaak niet als een deel van hun kerntaak. Misschien zou het beter zijn dit juist als het centrale deel van hun taak en missie te gaan zien, want ze moeten minder gaan beheren en meer gaan verkopen. Het is daarbij van belang dat gemeentebesturen in hun bestemmingsplannen en bij het verlenen van bouwvergunningen voldoende ruimte inbouwen voor dit 'sociale segment'.

Ook de afschaffing van de aftrek van de hypotheekrente draagt bij aan een verlaging van de huizenprijzen.<sup>13</sup> Zonder in technische details te willen verzanden (bijvoorbeeld omdat zo'n afschaffingsmaatregel op vele manieren gerealiseerd kan worden), kan inmiddels wel gesteld worden dat de aftrekregeling geen enkel zinnig doel meer dient. Het is in principe een vestzak-broekzakverhaal. Bijna de helft van de bevolking profiteert ervan, maar omdat het in principe leidt tot verruiming van de financiële polsstok van aspirant-kopers, drijft het de huizenprijzen op. Hierdoor verdwijnt het voordeel voor de koper. Die is eerder gebaat bij lagere koopsommen. Verder kost de aftrekregeling de fiscus 14 miljard per jaar.<sup>14</sup> Het afschaffen van de aftrek betekent dus dat dat geld weer terugkomt bij de fiscus en dat andere belastingen kunnen worden verlaagd of afgeschaft. De burger gaat gemiddeld niet meer of minder betalen, alleen zal het effect niet voor iedereen hetzelfde zijn (zie verderop). Ook moet voorkomen worden dat overhaaste afschaffing tot ongewenste golfbewegingen in de markt leidt. Het wordt dus wel een ingewikkelde operatie,

die niet zonder grondige voorbereiding kan worden uitgevoerd. Het feit echter dat de aftrekregeling in hoge mate bijdraagt aan verstoring van gezonde marktverhoudingen, is een goede reden deze maatregel toch redelijk snel aan te pakken.

## EIGEN WONINGBEZIT BEVORDEREN

De bijdrage die corporaties leveren aan het eigen woningbezit van burgers respectievelijk bewoners, vindt momenteel plaats langs twee lijnen. De eerste lijn is nieuwbouw met het oogmerk de nieuwe woning direct te verkopen. Dat is een activiteit die in principe behoort tot de kerntaak van woningcorporaties. Op basis van het Regeerakkoord van 1999 is de regeling Woninggebonden subsidies afgebouwd, die bedoeld was om mensen met ontoereikend inkomen toch in staat te stellen een eigen woning te kopen. Er zijn andere regelingen voor in de plaats gekomen, die weinig spectaculaire effecten hebben. Maar woningcorporaties bouwen nog steeds woningen met het doel die direct te verkopen, deels vanuit het motief bij te dragen aan het eigen woningbezit in het betaalbare segment, deels omdat die woningen toch nog een netto opbrengst kennen die kan worden ingezet om het financieringstekort (de zogenaamde 'onrendabele top') voor nieuwbouwhuurwoningen te beperken. Het totaal aantal voor verkoop bedoelde nieuwbouwwoningen cirkelt de afgelopen jaren rond de vijf- à zesduizend per jaar.

De tweede lijn is het verkopen van bestaande woningen uit het eigen bezit. De rijksoverheid heeft op dit punt enkele jaren geleden forse doelstellingen geformuleerd (gesproken werd van 50.000 te verkopen woningen per jaar), maar het gerealiseerde aantal ligt een stuk lager: rond de 15.000 per jaar. Deze woningen behoren tot het betaalbare of goedkopere segment. Naar de oorzaak van dit beperkte aantal verkochte woningen hoeft men niet lang te zoeken.

Deze woningen worden vrijwel uitsluitend aan de zittende huurders aangeboden, die bij acceptatie voor dezelfde woning aanzienlijk meer gaan betalen als eigenaar dan zij betaalden als huurder. Vele huurders kiezen voor de veilige huur, passend bij hun nu eenmaal bescheiden inkomen. Daar komt bij dat de verkoop van bestaand bezit toch geen speerpunt van het beleid van de corporaties is. Het gaat hen niet primair om de doelstelling het eigen woningbezit in het betaalbare segment krachtig te stimuleren, maar meer om de tactische doelstelling om woningen af te stoten die op termijn niet meer goed passen in hun portefeuille. De samenstelling van de voorraad in het licht van de toekomstige behoefte is het beslissende criterium om een deel van het woningbezit af te stoten. Dat betekent overigens niet dat hoofdzakelijk woningen worden verkocht waar van alles mis mee is. In het algemeen worden de woningen op een nette manier opgeleverd.

Bevordering van het eigen woningbezit betekent dat het contingent voor verkoop bedoelde goedkope nieuwbouwwoningen drastisch omhoog moet. Daarnaast moet meer ingezet worden op verkoop van bestaand bezit, en wel meer vanuit strategisch oogpunt (bevordering van eigen woningbezit als hoofddoel) dan vanuit tactisch oogpunt. Het totale aandeel van de corporaties in het woningbezit in Nederland moet dus fors omlaag, zoals in het voorgaande al is betoogd. Wat dit totale pakket aan beleidslijnen precies voor effecten heeft op de vermogenspositie van de corporaties is niet helemaal duidelijk. De verkoop van bestaand bezit levert in ieder geval een aanzienlijke vrijval van stille reserves op (het verschil tussen marktwaarde en boekwaarde of het verschil tussen marktwaarde en bedrijfswaarde). Op de te verkopen nieuwbouwwoningen moet misschien een onrendabele top voor lief genomen worden! Waarom niet? Het is immers de missie van woningcorporaties om burgers te helpen om aan het falen van de markt te ontsnappen. De vormen waarin dit gerealiseerd kan worden dienen nader bestudeerd te worden.



In het verleden is bewezen dat correcties die gekoppeld zijn aan de woning bijdragen tot het belemmeren van de doorstroming. Te overwegen valt daarom om uit de vermogensovermaat een subsidie- of toelageregeling te construeren die inkomensafhankelijk kan worden toegepast.

#### DOORSTROMING BEVORDEREN

De doorstroming op de woningmarkt is gebrekkig. Niet alleen de woningmarkt (en dus de burger) is gediend met grotere doorstroming, maar ook bijvoorbeeld de fileproblematiek. Er zijn vele factoren die veroorzaken dat de doorstroming op de woningmarkt belemmerd wordt. Schaarste en hoge prijzen zijn een belangrijk onderdeel van de vicieuze cirkel. Maar er zijn meer boosdoeners. Ook de reeds besproken fiscale aftrek van de hypotheekrente is een factor die een rol speelt.<sup>15</sup> Het nieuwe kabinet wil daar niet aan sleutelen, maar we moeten toch onder ogen zien dat een maatregel die ooit mede bedoeld was om het eigen woningbezit te bevorderen, dat effect allang niet meer heeft. Een andere factor, die ook al door het CPB is onderzocht, en waarvan wel duidelijk lijkt dat het een rem zet op de noodzakelijke doorstroming, is de overdrachtsbelasting. Ik ga ook hier niet in op de technische details. Het gaat erom dat de markt nu te weinig beweging vertoont, en dat het mogelijk is bepaalde factoren te benoemen die daar verantwoordelijk voor zijn. Die dienen te worden aangepakt.

#### SOLIDARITEIT DANKZIJ BETERE MARKTWERKING

De kern van het verhaal zit dus hierin dat ‘solidariteit’ nodig is, niet omdat het *marktmechanisme* tot scheve verhoudingen leidt waar de minder draagkrachtigen de dupe

van zijn, maar omdat het *niet werken van het marktmechanisme* tot scheve verhoudingen leidt. De voorstellen om de solidariteit in een nieuw jasje te steken dat past bij deze tijd, zal natuurlijk ook consequenties hebben voor groepen die er nu beter voorstaan. De huidige woningbezitters lijken er bij in te schieten omdat bestrijding van het marktfalen leidt tot prijsdalingen.<sup>16</sup> Hoe de effecten precies verdeeld zijn, is niet eenduidig aan te geven, Het verschilt per groep, vooral als gevolg van verschillen in de omvang van de hypotheek en de waarde van de woning per huishouden. De inkomenseffecten hangen vooral af van de levensfase waarin mensen zich bevinden. Starters op de woningmarkt profiteren van lagere huizenprijzen, terwijl huidige woningbezitters een vermogensverlies lijden. Dat kan vooral een probleem zijn voor degenen die juist de afgelopen jaren hun eerste huis gekocht hebben. Een ander effect is, dat ouders die momenteel besluiten het in hun woning opgeslagen vermogen voor een deel aan te wenden om hun kinderen te helpen bij de moeilijke start, dat in mindere mate zullen hoeven te doen. Meer in macrotermen redenerend betekent een lagere gemiddelde huizenprijs dat toekomstige generaties minder aan de huidige generaties betalen voor het overnemen van de bestaande woningvoorraad, maar ook minder erven wanneer de oudere generatie uittreedt. Er moet dus op genuanceerde wijze worden gekeken naar de precieze effecten van de voorgestelde maatregelen, maar dat mag geen reden zijn om alles maar bij het oude te laten. Voortgaan op de huidige weg is nauwelijks meer te legitimeren.

Voor woningcorporaties brengt het pakket van maatregelen ingrijpende gevolgen met zich mee voor de aanwending en ontwikkeling van hun vermogen. Voor zover het beleid gericht op prijsdalingen succes heeft, zullen corporaties een deel van hun vermogen moeten reserveren om de waardedaling van hun onroerend goed op te vangen. Als dat vele burgers helpt om weer hun eigen weg te vinden

op de woningmarkt, is het goed besteed geld. De andere hoofdlijn van beleid is het verkopen van nieuwbouwwoningen en bestaande woningen. Op de verkoop van nieuwbouwwoningen zal niet veel verdiend worden. Eerder zal er geld bijgelegd moeten worden. Ook kunnen nieuwe woningen tegen marktconforme prijzen worden verkocht, terwijl de kopers die het niet kunnen betalen worden gecompenseerd uit ondersteuningsfondsen, die gefinancierd worden uit de vermogensovermaat. Die zal immers weer aanzienlijk toenemen door de verkoop van bestaande woningen.

Ook is de vraag van belang hoe gemeenten eigenlijk denken over een beleid dat is gericht op het over de hele linie verlagen van de huizenprijzen. Voor de Onroerende Zaak Belasting hoeft het niet veel uit te maken. Eerder is de vraag van belang wat voor effecten het heeft op de koopkracht van hun burgers. Het Centraal Planbureau voorspelt een positief effect. Wanneer voorkomen kan worden dat verschuivingen in de woningmarkt zullen leiden tot verschuivingen in de economische samenstelling van de bevolking, valt niet in te zien welke bezwaren gemeenten zouden kunnen hebben. De bouwsector hikt aan tegen verlaging van de prijzen, maar daar staat wel een forse volumegroei tegenover.

Solidariteit zou mijns inziens het beste gestalte kunnen krijgen door de onevenwichtigheden in de markt te bestrijden waar deze veroorzaakt worden. De grootste boosdoener is het tekort aan woningen, vooral in het goedkopere segment. Woningcorporaties moeten twee dingen tegelijk doen: bijdragen aan de uitbreiding en variatie van de totale woningvoorraad, en zelf stapsgewijs hun aandeel in die voorraad drastisch verkleinen. Burgers voor wie die weg geen oplossing biedt moeten erop kunnen rekenen dat voor hen de gevolgen van het marktfalen worden verzacht of gerepareerd. Voor woningcorporaties blijft de traditionele taak dus bestaan, zij het dat ook hier de spelregels

enigszins moeten veranderen. Het is even wennen. Maar hoe meer burgers zelfstandig op de woningmarkt kunnen kiezen, kopen en betalen, hoe beter het is.

## NOTEN

- 1 B.G.A van Kempen en N. van Velzen, *Werken aan wonen. 75 jaar Nationale Woningraad*, Almere 1988.
- 2 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*, Den Haag 2002.
- 3 Ministerie van VROM, *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen*, Den Haag 1988.
- 4 S. de Waal, Th. Schuyt en P. Verveen, *Handboek Maatschappelijk Ondernemerschap*, Houten 1994.
- 5 Commissie Cohen, 'Eindrapport Markt en Overheid van de MDW-werkgroep o.l.v. J. Cohen', *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, nr. 45.
- 6 Zie bijvoorbeeld: Aedes, *Presteren met vermogen. De corporatie als maatschappelijke belegger* Hilversum 2006.
- 7 Aedes, *Aedescode*, Hilversum 2007.
- 8 Ministerie van VROM, *Nota Wonen*, Den Haag 2000.
- 9 Bron: website Nationale Hypotheek Garantie, 30 november 2006.
- 10 Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Beperking hypotheekrenteaftrek; gevolgen voor bouwproductie en woningmarkt*, Amsterdam 2006.
- 11 SCP, *Uitgerekend wonen*, Den Haag 2006.
- 12 J.E.L. de Rechteren van Hemert, *Lagere Bouwkosten | Aan-neemssommen*, Doetinchem 2006.
- 13 SCP, *Uitgerekend wonen*.
- 14 SCP, *Uitgerekend wonen*.
- 15 SCP, *Uitgerekend wonen*.
- 16 Zie Centraal Planbureau, *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag september 2006 en SCP, *Uitgerekend wonen*.

## OVERIGE LITERATUUR

- Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Tussen regels en rolopvatting*, Naarden 2003.
- Commissie Glasz, *Naar professioneel toezicht*, Hilversum 1998.
- Commissie Peters, *Corporate governance in Nederland*, Amsterdam 1997.
- Commissie Tabaksblat, *De Nederlandse corporate governance code*, Den Haag 2003.
- J. Conijn, *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Amsterdam 2005.
- J. van Deuten en G. de Kam, *Weten van Renderen. Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*, Rotterdam 2006.
- Sociaal Economische Raad, *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (advies nr. 05/04), Den Haag 2005.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Noch markt, noch staat*, Den Haag 2001.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*, Den Haag 2002.
- W R R, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag 2000.
- W R R, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag 2004.